

## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is an author's version which may differ from the publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/177522>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-05 and may be subject to change.

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/46721838>

# Onbekend en onbemind: beeldvorming over zelfstandige bestuursorganen

Article · January 2009

Source: OAI

CITATIONS

2

READS

95

2 authors:



**T. Schillemans**

Utrecht University

86 PUBLICATIONS 736 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)



**S. Van Thiel**

Radboud University

88 PUBLICATIONS 1,432 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Media & Governance [View project](#)



Serie Toekomst Bestuurskunde (in 'Bestuurskunde') [View project](#)

All content following this page was uploaded by [T. Schillemans](#) on 08 January 2015.

The user has requested enhancement of the downloaded file.

## **Onbekend en onbemind**

### *Beeldvorming over zelfstandige bestuursorganen*

Thomas Schillemans en Sandra van Thiel<sup>1, 2</sup>

(verschenen in Bestuurswetenschappen, 2009, 63(6), pp. 53-72)

## **1 Inleiding**

Er bestaan in Nederland vele honderden zelfstandige bestuursorganen (zbo's) die vaak in relatieve luwte werken aan publieke taken. Hun onderwerpen kunnen van groot maatschappelijk belang zijn, maar als organisaties staan ze meestal niet in het brandpunt van de publieke belangstelling. Dit brengt een zekere onzichtbaarheid met zich mee voor zbo's. Burgers kennen de organisaties vaak niet, hun staatsrechtelijke positie is niet altijd helder, hun uitgaven zijn moeilijk in de Rijksbegroting terug te vinden en, hoewel ze niet geheel ondergeschikt zijn aan de minister, voert deze toch vaak in het openbaar het woord over hen.

Luwte kan prettig zijn wanneer het de gelegenheid biedt om ongestoord te werken. Echter, wanneer organisaties te maken krijgen met negatieve beeldvorming in de politiek en in en door kritische media, dan is dat voor hen riskant. Negatieve beelden zijn moeilijk te bestrijden en kunnen invloed hebben op de besluitvorming over, bijvoorbeeld, hun voortbestaan. Een betrokkene bij een groot zelfstandig bestuursorgaan beschrijft dit bijvoorbeeld aan de hand van de beeldvorming in de Tweede Kamer:

“Wij sturen onze rapportages naar de Kamer. Ze kunnen álles zien. Maar die

rapportages van ons lezen ze niet. Is veel te dik en te ingewikkeld, vinden ze. Wat men wel leest is wat politiek interessant is: de aanbiedingsbrief van de bewindspersoon. Die aanbiedingsbrief is altijd vager dan wat er in onze stukken staat (...) Dan wordt die brief besproken in het Algemeen Overleg met de Kamercommissie. En dan zegt een Kamerlid: “Meneer de bewindspersoon, dat is toch wel een beetje vaag, kunt u dat nog es wat toelichten?”. En dan zegt de bewindspersoon: “Blablabla”. En dan hebben we de eerste ronde gehad en dan komt er een tweede ronde in het algemeen overleg: “Meneer de bewindspersoon, uw antwoord was toch niet helemaal bevredigend, kunt u nog es?” (...) En wat blijft er dan [uiteindelijk] voor beeld hangen? Het beeld dat die klote-uitvoerders het weer niet voor elkaar hebben!” (Schillemans, 2007: 136-7).

In dit artikel verkennen we de beeldvorming over zelfstandige bestuursorganen. Op basis van verschillende bronnen gaan we op zoek naar de beelden die bestaan bij burgers, politici en in de media over zbo's. Ook staan we stil bij de vraag hoe zbo's proberen de beeldvorming over henzelf in de media te beïnvloeden. We voeren deze verkenning uit aan de hand van een beperkt onderzoeksdesign dat eerste inzichten in de beeldvorming over zbo's oplevert die het waard zijn in preciezer vervolgonderzoek nader te worden verkend. In de afsluitende discussie zullen we mogelijke verklaringen geven voor onze bevindingen en enkele vervolgvragen voor onderzoek formuleren. Dit doen we aan de hand van de principaal-agent theorie waarmee een scherp licht kan worden geworpen op de verhouding tussen zbo's en hun moederdepartementen. Voordat we hier op verder kunnen gaan volgt eerst een korte introductie op het verschijnsel 'zbo'.

## **2 Zelfstandige bestuursorganen**

Een zbo is “een bestuursorgaan van de centrale overheid dat bij de wet, krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling met openbaar gezag is bekleed, en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister” (‘Kaderwet zbo’s 2006). Volgens het zbo-register zijn er momenteel 136 (clusters van) zbo’s, maar dit is geen volledig betrouwbaar cijfer. Er is al jaren veel discussie over de juiste definitie van zbo’s en mede daarom over het precieze aantal zbo’s.<sup>3</sup> Zo telde de Algemene Rekenkamer 162 (clusters van) zbo’s in 1993, die samen 545 organen betreffen. In 2000 waren er ongeveer 431 zbo’s (Van Thiel & Van Buuren, 2001), in 2006 waren dat er 630 (Van Thiel, 2008).

Zbo’s kunnen zowel voormalige departementale afdelingen of diensten zijn die op afstand zijn gezet (externe verzelfstandiging), als private organisaties die bij wet zijn aangewezen als zbo’s (gedeeltelijke verstatelijking). Ongeveer 40% van de zbo’s heeft een privaatrechtelijke basis. Enkele uiteenlopende voorbeelden van zbo’s zijn: Uitkeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV), Kamers van Koophandel (KvK), Mondriaan Stichting, College voor Zorgverzekeringen (CVZ), Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA), Onderzoeksraad voor de Veiligheid, de Nederlandsche Bank (DNB) en de Stichting Rechtsherstel Sinti en Roma. De taken van zbo’s variëren van het verstrekken van uitkeringen (bijvoorbeeld sociale zekerheid), tot het houden van toezicht, geschilbeslechting (bijvoorbeeld Commissie Gelijke Behandeling), registratie, keuring en vergunningverlening (bijvoorbeeld kentekenregistratie door de Rijksdienst voor het wegverkeer [RDW]).

Bij de 35 grootste (clusters van) zbo’s werkte in 2005 meer dan 51.000 fte (Ministerie van Financiën, 2006). Hun rechtspositie is in ongeveer de helft van de gevallen gelijk aan die van (rijks)-ambtenaren, en is in de andere helft van de gevallen geregeld in een eigen CAO (Van Thiel & Yesilkagit, 2006). Elk jaar vloeit ongeveer 4.5 miljard euro

vanuit de rijksbegroting naar de zbo's, maar veel budgetten gaan ook buiten de begroting om. Dit komt omdat ongeveer 40% van de zbo's rechtstreeks wordt betaald uit premies, heffingen en tarieven. Hieronder vallen bijvoorbeeld de uitvoeringsinstellingen in de sociale zekerheid.

De verhouding van zbo's tot ministeries is in veel opzichten een klassieke principaal – agent relatie (Shapiro, 2005). Het ministerie als principaal heeft de uitvoering van taken waarvoor het de finale politieke verantwoordelijkheid draagt gedelegeerd aan het zbo als agent. Het belangrijkste argument daarvoor in zowel de theorie als de geschiedenis van verzelfstandiging is efficiency (Braun & Gilardi, 2006; Majone, 2001). De delegatie van taken maakt het mogelijk om ze goedkoper of door meer deskundige agenten te laten uitvoeren. De relatie tussen principaal en agent wordt gekarakteriseerd door wederzijdse afhankelijkheid en informatieasymmetrie (Miller, 2005; Moe, 1989). De minister is als principaal afhankelijk van de handelingen door het zbo als agent voor het bereiken van zijn beleidsdoelstellingen. Omgekeerd is het zbo als agent sterk afhankelijk van de minister, die ook na verzelfstandiging een belangrijker opdrachtgevende, financierende en beleidsbepalende rol blijft spelen. Bovendien bepaalt de minister in laatste instantie bij wet of het zbo überhaupt (als zbo) kan blijven bestaan. De immanente spanning die voortkomt uit wederzijdse afhankelijkheid wordt versterkt door informatieasymmetrie. De minister heeft altijd minder kennis over wat het zbo feitelijk doet of kost dan het zbo zelf en is bovendien in sterke mate afhankelijk voor informatie over het zbo van informatie van het zbo. In deze potentieel gespannen relatie zijn investeringen in de relatie – in de theorie heet dit bonding costs (Jensen, 1976) – belangrijk voor het voortbestaan ervan. Beeldvorming in de media is hier een uitdrukking van, zoals we in het vervolg van dit artikel zullen laten zien.

### **3 Beeldvorming over zbo's in het politieke debat**

In het politieke debat overheerst vanaf het midden van de jaren negentig een steeds kritischer beeld van zelfstandige bestuursorganen. Mikpunt van kritiek is niet zozeer het (dis)-functioneren van zbo's, hoewel er enkele geruchtmakende affaires zijn rond specifieke zbo's (met name CTSV en UWV), maar er is vooral een aanhoudende onduidelijkheid en strijd over de precieze vormgeving van zbo's. Dat leidt tot een sterk staatsrechtelijk getoonzet debat met een normatieve en vaak negatieve toon. Dit debat bereikte een (voorlopig?) hoogtepunt in 2004-2006, toen zbo's collectief ter discussie kwamen te staan.

Het negativisme over zbo's heeft niet altijd de boventoon gevoerd. De eerste golf van verzelfstandigingen in de jaren '80 kregen nog weinig politieke aandacht. Begin jaren '90 verschenen al enkele wat kritische rapporten (Commissie Scheltema, 1993, Commissie Sint, 1994) en een kabinetsstandpunt (Functionele decentralisatie 1990), maar de toon werd pas echt kritisch met het voor het zbo-debat belangrijke rapport van de Algemene Rekenkamer uit 1995. In dit rapport werd voor het eerst een inventarisatie gemaakt van alle zbo's in Nederland – voor zover de onderzoekers dat konden achterhalen want er bleek veel onduidelijkheid te bestaan over de definities (vgl. Van Thiel & Van Buuren, 2001). De Algemene Rekenkamer constateerde een 'wildgroei' aan regelingen die bovendien op tal van punten tekort schoten. Zo hoefden sommige zbo's niet eens een jaarverslag op te sturen naar het moederdepartement. Ook de besluiten tot verzelfstandiging waren onvoldoende doordacht; er ontbrak bij meer dan de helft van alle zbo's (53%) een motivering voor het besluit tot verzelfstandiging. Dit leidde tot de strenge conclusie:

“De Rekenkamer meent dat inrichting en vormgeving van de afzonderlijke zelfstandige bestuursorganen dermate verschillend zijn geregeld dat gesproken

kan worden van wildgroei. De wijze waarop ministers invulling geven aan hun ministeriële verantwoordelijkheid voor zelfstandige bestuursorganen vertoont naar het oordeel van de Rekenkamer veel tekortkoming.”(Algemene Rekenkamer, 1995: 4)

Het kabinet reageerde op het rapport van de Algemene Rekenkamer in de nota ‘Herstel van het primaat van de politiek’ (1995) en kondigde een serie van maatregelen aan, die vervolgens (alhoewel soms pas na tien jaar) ook werden uitgevoerd. Ten eerste kwamen er Aanwijzingen voor de regelgeving inzake zbo’s (1996). Deze aanwijzingen bevatten bijvoorbeeld voorschriften ten aanzien van de vereiste motivering voor het oprichten of aanwijzen van nieuwe zbo’s: indien het gaat om een taak die onafhankelijkheid (onpartijdigheid) vereist van de overheid, die kennis of kunde vraagt die niet aanwezig is binnen de overheid zelf, of als participatie van maatschappelijke actoren gewenst is (vgl. Boxum et al., 1989). Doelmatigheidsverbetering was niet langer een erkend motief, hetgeen opvallend was daar de Algemene Rekenkamer (1995) juist had aangetoond dat ‘doelmatigheidsverbetering’ het meest genoemde motief voor de oprichting van een zbo was. De aanwijzingen bevatten ook bepalingen ten aanzien van de rechtspersoon (bij voorkeur publiekrechtelijk) en ten aanzien van de instrumenten en bevoegdheden van de minister om het zbo te kunnen sturen. De aanwijzingen waren duidelijk een poging tot uniformering, maar alleen voor nieuw op te richten zbo’s.

Vervolgens werd als tweede maatregel een *doorlichting* gehouden om per zbo na te gaan welke onvolkomenheden er bestonden. Het rapport van deze (tweede) doorlichting constateerde (net als de Rekenkamer) grote verschillen in de regelingen tussen zbo’s maar benoemde dit juist als ‘wenselijk’:

“Het doorvoeren van voorstellen tot verbetering betekent niet dat alle



zelfstandige bestuursorganen op een eenduidige wijze zijn geregeld. [...] Met andere woorden, of er wordt voldaan aan het formele kader dat is vastgelegd in de Aanwijzingen voor de regelgeving inzake zelfstandige bestuursorganen óf er wordt gemotiveerd invulling gegeven aan de gewenste differentiatie.”  
(Rapportage Doorlichting Zelfstandige Bestuursorganen, 1997: 35)

Dit verschil in terminologie tussen het kabinet en de Rekenkamer weerspiegelt de discussie tussen de uniformisten en de pluralisten (vgl. Van Thiel, 2001). De uniformisten willen één regime voor alle zbo's, terwijl de pluralisten vinden dat rekening gehouden moet worden met de kenmerken van een zbo, zoals de geschiedenis, de taak, de beleidssector, enzovoorts. De strijd tussen deze twee kampen komt steeds terug in het zbo-debat.

De derde maatregel uit de nota 'Herstel van het primaat' was dat er een kaderwet moest komen. Het eerste concept werd afgewezen in de ministerraad. Na langdurige interdepartementale onderhandeling werd een tweede concept in 2000 ingediend bij de Tweede Kamer. Dit was inmiddels wel een uitgekleed compromis, met beperkte uniforme vereisten voor zbo's en inclusief een bepaling dat het altijd mogelijk is om af te wijken van de kaderwet (enumeratie-beginsel; Van Thiel, 2001). De Tweede Kamer stemde in 2004 met het voorstel in, maar pas nadat er meer dan 40 amendementen waren ingediend. Het parlement wilde duidelijk meer uniformiteit dan het voorstel bood.

Behandeling van de kaderwet in de Eerste Kamer werd uitgesteld door het (nieuwe) kabinet in afwachting van de uitkomsten van een interdepartementaal beleidsonderzoek, onder voorzitterschap van D66-senator Kohnstamm. De Commissie Kohnstamm (2004) stelde dat de onduidelijke juridische grondslag van zbo's niet opgelost kon worden en

de ministeriële verantwoordelijkheid onvoldoende geborgd kon worden. Daarom adviseerde de commissie om alle zbo's af te schaffen, behalve die organen die toezicht houden in gevallen waarin de overheid ook zelf partij is. Interessant is overigens dat de commissie expliciet erkende dat er op het functioneren van de meeste zbo's niets aan te merken viel, en dat dus niet de reden voor hun radicale aanbeveling was.

Het kabinet had moeite om tot een eensluidende reactie te komen, maar uiteindelijk werd in 2005 onderschreven dat er inderdaad problemen blijven bestaan ten aanzien van de ministeriële verantwoordelijkheid maar dat het afschaffen van zbo's teveel ongewenste effecten zou hebben (zoals de hoge transitiekosten van het 'terugnemen' van taken en personeel):

“... onverlet het primaat van de ministeriële verantwoordelijkheid moet in omstandigheden ruimte bestaan voor maatwerk. [...] Het is dus zeker niet zo dat er grote onvolkomenheden zouden zijn in de huidige sturings- en verantwoordingsrelatie tussen ministeries en ZBO's of dat de kwaliteit van het functioneren van de bestaande ZBO's in het algemeen niet goed zou zijn. [...] Toezicht van overheidswege moet goed georganiseerd zijn, maar moet geen doel op zich worden. Bepleit wordt dat meer ruimte wordt gelaten aan de professionals zelf en voor beïnvloeding door belanghebbenden” ('Herstel van het primaat van de politiek', 2005: 2)

Het kabinet wilde wel nog in overweging nemen om van enkele zbo's (de zgn. 'beschikingsfabrieken') agentschappen<sup>4</sup> te maken. Verder werd de kaderwet alsnog voorgelegd aan de Eerste Kamer, die akkoord ging, waarna hij per 2007 in werking trad. Om de toepassing van de kaderwet te begeleiden is een commissie ingesteld (Commissie Gerritse, 2007). Deze commissie heeft per zbo vastgesteld hoe en in welke mate de

kaderwet van toepassing is of zou moeten zijn:

“De voorbereidingen voor het onder de werking van de Kaderwet brengen van de bestaande zbo’s hebben naar de mening van de commissie een opschonende werking gehad. Er ontstaat hiermee meer helderheid over de betrekkingen tussen de departementen en zbo’s. Toepassing van de Kaderwet en explicitering van de argumenten om daarvan soms op onderdelen af te (mogen) wijken, ordent die betrekkingen. Dit is winst voor de verantwoordelijke minister, voor een controlerend parlement en voor de zelfstandige bestuursorganen die het aangaat.”(Commissie Gerritse, 2007: 37)

Over het geheel genomen is opvallend dat het in het zbo-debat zelden over de prestaties van de organisaties gaat, behoudens enkele incidenten (zie ook hierna over krantenberichten). Sterker nog, de indruk bestaat dat deelnemers aan het debat niet altijd precies weten wat zbo’s zijn, of welke organen/organisaties zbo-status hebben. Zo ontbreken er zbo’s in het zbo-register (bijvoorbeeld het Centraal Administratie Kantoor). Veel van de discussie richt zich dan ook op de definitie van zbo’s. Het politieke debat kan het beste gekenschetst worden als een normatief-juridisch debat, waarin met name door het parlement geprobeerd wordt om tot meer uniformiteit te komen met als doel dat het ‘democratisch complex’ (Zijlstra, 1997: 85) van Kamer en parlement meer greep krijgt op uitvoeringsorganen (Van Thiel, 2008).

Het feit dat in het debat normatief-juridische argumenten domineren heeft twee consequenties voor de beeldvorming. Om te beginnen volgt eruit dat het zbo-debat in hoge mate een technisch debat is dat moeilijk toegankelijk is voor burgers. Bovendien is er al ruim een decennium sprake van een overwegend zorgelijke en kritische toon. Schillemans (2007) spreekt in dit verband van een wijdverbreid ‘zbo-chagrijn’. In dit

technische, kritische debat staat het fundament van de zelfstandige bestuursorganen, de oprichtingsmotieven, hun autonomie en rechtsvorm, al ruim tien jaar ter discussie.

#### **4 Beeldvorming over zbo's in de krant**

Kranten berichten dagelijks over politieke gebeurtenissen en 'de overheid' en dus ook over zbo's. Daarmee dragen ze in belangrijke mate bij aan het beeld dat burgers (en politici) hebben van zbo's. Hoe komt, zo is de vervolgvraag hier, het normatief-juridische en kritische politieke debat over zbo's nu naar voren in kranten?

Om te achterhalen hoe er wordt bericht over zbo's hebben we in de krantenbank gezocht naar artikelen waarin de term zbo of zelfstandig bestuursorgaan wordt genoemd of voorkomt. Het gaat in deze analyse dus niet om individuele organisaties, maar om zbo's als groep van bestuursorganen. In totaal hebben we zes jaargangen (2000-2005) van zes landelijke dagbladen (Financieele dagblad, Algemeen dagblad, NRC handelsblad, Trouw, Volkskrant, Telegraaf) gebruikt. Alle dubbeltellingen zijn weggelaten, d.w.z. als meerdere kranten over hetzelfde (ANP)-bericht schrijven, is het bericht slechts één keer geteld. In totaal zijn er 87 artikelen gevonden, waarbij een sterke stijging te zien is in de laatste twee onderzochte jaren (zie tabel 1). Het aantal berichten is overigens zeer scheef verdeeld over de kranten: het Financieele Dagblad (32 berichten = 40% van het totaal) en het NRC Handelsblad (28 berichten; 35% van totaal) berichten veruit het meest over zbo's; de overige kranten doen dat veel minder (AD 2, Telegraaf 5, Volkskrant 8 en Trouw 10).

**Tabel 1. Artikelen in dagbladen over zbo's, 2000-2005**

<b>Jaar</b>	<b>Berichten</b>	<b>Opinie</b>	<b>Portret</b>	<b>Totaal</b>	<b>Dominant thema?</b>
2000	2	1	1	4	

2001	4	1		5	
2002	3	2	2	7	Kaderwet
2003	3	1	1	5	
2004	38	5	1	44	UWV affaire
2005	14	4	4	22	Topsalarissen, Cie Kohnstamm
Totaal	64	14	9	87	

De stijging in 2004 komt vooral door de huisvestingsaffaire bij het UWV<sup>5</sup> (11 artikelen), maar is daar niet uitsluitend aan toe te schrijven. Ook over andere aspecten van zbo's neemt het aantal berichten toe. De presentatie van rapporten of uitspraken in het politieke debat halen in deze periode steeds vaker de krant. In de onderzochte periode speelde bijvoorbeeld ook de discussie over de kaderwet en het rapport van de Commissie Kohnstamm. Ook raken journalisten vaker geïnteresseerd in individuele organisaties; het aantal interviews met directeurs van zbo's neemt toe, evenals beschouwingen over het fenomeen zbo zelf (soms aan de hand van interviews met deskundigen). Zo rapporteert een journalist over een werkstage bij het UWV, en is er een serie over zbo's verschenen in het NRC waarin bijvoorbeeld het UWV, Staatsbosbeheer, RDW en DNB aan bod kwamen. Zbo's komen echter maar weinig *zelf* aan het woord in de door ons onderzochte artikelen. Een paar voorbeelden hebben we gevonden, bijvoorbeeld over het visitatiecollege van de Handvestgroep Publiek Verantwoorden (zie hierna), en over toezicht in de sociale zekerheid.

De toonzetting van het overgrote deel van de artikelen is overwegend negatief. Zo wordt er veel geschreven over te hoge salarissen van directeurs en bestuurders, over slechte prestaties, over de risico's van het oprichten of aanwijzen van nieuwe zbo's, en de impopulariteit van zbo's bij politici (vgl. tabel 2).

## **Tabel 2. Aantal krantenberichten over zbo's**

Onderwerpen	Organen/organisaties		
Individuele zbo's	24	UWV	>20
Beschouwingen	18	Centrum Werk en Inkomen (CWI), Nederlandse Mededingingsautoriteit, DNB	5
UWV affaire	11	Kadaster	3
Topsalarissen	11	Staatsbosbeheer, Centraal Bureau Statistiek (CBS), CWI	2
Politiek debat	10	RDW, IB Groep, Nederlandse zorgautoriteit (NZA), CVZ, College voor de Media, KVK	1
Kaderwet	4		
Personeelsonrust	4		
Zbo's zelf aan het woord	3		
Fraude/corruptie	2		
Totaal	87		

Ook het beperkte aantal opiniestukken is iets vaker negatief (5) dan positief (4; de overige 5 zijn genuanceerd). Ingezonden stukken over het thema zbo zijn meestal geschreven door juristen of bestuurskundigen. Dit bevestigt het beeld dat het politieke debat vooral normatief-juridisch van aard is.

Het Nederlandse beeld komt in grote lijnen overeen met bevindingen in het Verenigd Koninkrijk. Ook hier is in een eerdere periode onderzoek gedaan naar wat dan genoemd werden *quango's* (quasi- non governmental organisations). Het bleek dat in zo'n 80% van de berichten over quango's negatieve issues werden aangesneden (Deacon & Monk, 2001a: 159). En net als in het Verenigd Koninkrijk beheersen enkele grote organisaties het nieuws (Deacon & Monk, 2001a: 160). We lezen in Nederlands kranten bijvoorbeeld wel over grote zbo's als de IB-Groep of het UWV, maar niet over 'kleintjes' als Verispect of de Bloembollenkeuringsdienst.

Al met al is het beeld over zbo's in kranten overwegend negatief. Weliswaar neemt het aantal positieve en genuanceerde krantenartikelen toe, de overwegende toonzetting blijft

kritisch. Dit schetst een negatief beeld van zbo's. Het zijn organisaties die ongebreideld groeien, zo suggereren de berichten, vaak niet goed functioneren, incidentgevoelig zijn, of in elk geval beter in toom gehouden moeten worden door de minister. Bovendien zijn het broeinesten van affaires (corruptie?) en zou het de eerste prioriteit van hun bestuurders zijn om zichzelf veel te hoge salarissen toe te kennen.

## **5 Beeldvorming over zbo's bij burgers**

De beeldvorming over zbo's in het politieke debat en in de media is dus vooral normatief-juridisch, zorgelijk en overwegend negatief van toon. Als het dan zo is, zoals Kleinnijenhuis (2003: 203) constateert, dat “het publiek (...) – tot op zekere hoogte – de media [volgt] die – tot op grote hoogte – de politiek volgen”, dan is te verwachten dat ook bij burgers negatieve beelden prevaleren.

Om de beeldvorming bij burgers te achterhalen onderzochten twee studenten van de Erasmus Universiteit Rotterdam, onder begeleiding van de tweede auteur, in hoeverre burgers bekend zijn met het fenomeen ‘zelfstandig bestuursorgaan’ en wat hun opvattingen erover zijn (Van Gent & Van Ravestein, 2007). Door middel van een korte vragenlijst vroegen ze 210 Rotterdammers<sup>6</sup> op straat of ze wel eens hadden gehoord van het fenomeen zbo, of ze een voorbeeld konden geven of herkennen, of ze wel eens in contact waren geweest met een zbo en zo ja, hoe ze dat contact hadden ervaren.

De resultaten laten zien dat de meeste mensen specifieke organisaties wel kennen – van naam of uit eigen ervaring – maar meestal niet weten dat die organisatie een zbo is, of überhaupt niet weten wat een zbo is. Desgevraagd kunnen slechts weinigen spontaan een zbo noemen (zie tabel 3). Elke respondent mocht vijf organisaties noemen. Van de 150 genoemde organisaties bleken er 42 (28%) geen zbo te zijn. Sommige organisaties,

zoals de IB Groep, de KvK, het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR), CBS, en de NMA, werden meermaals genoemd. Respondenten bleken deze organisaties vooral te kennen omdat ze er persoonlijk contact mee hadden gehad.

**Tabel 3 Zbo's genoemd door respondenten (N=210)**

<b>Organisatie</b>	<b>Aantal</b>
IB-Groep	33
KVK: Kamers van Koophandel en Fabrieken	20
CBS: Centraal Bureau voor de Statistiek	11
CBR: Stichting Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen	10
NMA: Nederlandse Mededingingsautoriteit	6
CWI: Centrale organisatie Werk en Inkomen	5
DNB: De Nederlandse Bank	4
Dienst voor het kadaster en de openbare registers	3
AFM: Autoriteit Financiële Autoriteiten	2
Centrale landinrichtingscommissie	2
COA: Centraal orgaan Opvang Asielzoekers	2
Kiesraad	2
RDW: Rijksdienst Wegverkeer	2
Staatsbosbeheer	2
CPB: College Bescherming Persoonsgegevens	1
LVNL: Luchtverkeersleiding Nederland	1
OPTA: Onafhankelijke Post- en Telecommunicatie Autoriteit	1
TNO: Nederlandse organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek	1
<b>Totaal</b>	<b>108</b>

*(Bron: Van Gent & Van Ravestein, 2007)*

Na een korte uitleg over zbo's werd vervolgens aan de respondenten gevraagd of ze contact hadden gehad met een zbo. Bijna de helft (48,1%) antwoordde nu bevestigend, en daarvan kon ruim een derde ook daadwerkelijk een zbo noemen waarmee men in contact was geweest. Wanneer de respondenten een aantal suggesties werd voorgelegd, bleek het aantal contacten echter veel hoger; 85,2% van de respondenten had contact



gehad met minimaal één van de vijf zbo's die werden genoemd (IB Groep, Kamer van Koophandel, Huurcommissies, RDW, CBR). Dit laat zien dat burgers de specifieke organisaties vaak wel kennen, maar niet goed weten dat het om zbo's gaat, noch wat zbo's precies zijn. Ondanks het contact weet namelijk maar een derde van de respondenten dat deze organisaties zbo's zijn.

De respondenten werd vervolgens gevraagd naar hun waardering van de contacten met een zbo. Ze mochten een beoordeling geven (schaal 1-10) van de klantvriendelijkheid, de toegankelijkheid, bekendheid van procedures en de klachtenafhandeling. Tabel 4 laat de resultaten zien.

**Tabel 4 Waardering door burgers van contacten met zbo's (N=210)**

	<b>Contact gehad</b>	<b>Bekend als Zbo</b>	<b>Klantvrien- delijkheid</b>	<b>Toeganke- lijkheid</b>	<b>Procedures bekend</b>	<b>Klachten- afhandeling</b>
KVK	33,8%	Ja: 36,5%	6,9	6,4	5,6	5,8
		Nee: 63,5%	6,6	7,1	6,0	5,9
IB-Groep	69,5%	Ja: 37,4%	6,0	6,0	5,1	4,7
		Nee: 62,6%	6,5	6,0	5,7	5,1
Huurcie.	10,0%	Ja: 47,6%	5,2	4,9	4,9	4,3
		Nee: 52,4%	6,8	6,6	6,4	3,5
RDW	15,7%	Ja: 18,2%	6,8	5,5	6,7	4,7
		Nee: 81,8%	7,0	7,1	6,3	5,7
CBR	45,2%	Ja: 34,7%	6,4	5,7	5,8	4,5
		Nee: 65,3%	7,0	6,8	6,2	5,6
Gemiddeld	34,9%	Ja: 35,4%	6,3	5,9	5,4	4,7
		Nee: 64,6%	6,7	6,6	6,0	5,4

(Bron: Van Gent & Van Ravestein, 2007)

Respondenten die weten dat een organisatie een zbo is, blijken het contact lager te waarderen met gemiddeld bijna 0,5 punt, maar dit verschil is niet statistisch significant (t-toets). Het meest kritisch zijn respondenten over het bekend zijn van de procedures en

de wijze van klachtenafhandeling (beide worden als onvoldoende beoordeeld). Dit zou veroorzaakt kunnen worden doordat de contacten voortkomen uit klachten, maar dat is niet bekend. Wel weten we dat 13% van de respondenten wel eens een klacht heeft ingediend bij één van de genoemde organisaties.

Samengevat, burgers weten meestal niet wat een zbo is, al kennen ze specifieke zbo's wel. Wanneer ze wel op de hoogte zijn van de zbo-status van een organisatie, gaat dat vaak samen met een negatiever oordeel. Het beeld van burgers is dus zeer beperkt – zbo's zijn als staatsrechtelijke figuur onbekende grootheden maar als organisaties wel wat bekender – en het overkoepelende beeld tendeert in negatieve richting.

## **6 Beeldvorming door zbo's**

De beeldvorming over zbo's door politici, burgers en kranten is al met al in grote lijnen gelijklopend. Burgers kennen zbo's als zodanig meestal niet maar hebben wel negatieve oordelen, politici willen een keurslijf voor zbo's en de kranten schetsen een overwegend negatief beeld. Dit roept de vraag op: wat doen zbo's om de beeldvorming te beïnvloeden? Je zou verwachten dat zij er de nodige energie in steken om deze negatieve beelden bij te stellen (zie ook Deacon & Monk, 2001b: 31-2).

In een onderzoek naar zelfstandige bestuursorganen is met bestuurders en centrale medewerkers van tien grote zbo's (zie tabel 5) onder meer gesproken over de hoofdlijnen van hun strategie, waar onder de externe communicatie (Schillemans 2007). Hieruit bleek dat de communicatie met de buitenwereld een hogere prioriteit heeft gekregen. Een respondent zegt: 'Het bestuur heeft de public affairs in de nieuwe structuur tot sleutelfunctie verklaard' (Schillemans, 2007: 138). Zbo's geven bovendien aan vaker de openbaarheid te zoeken, via persberichten, persconferenties, marketeers of

opiniebijdragen in de krant.

De algemene strategie van ‘actievere externe communicatie’ leidt bij de tien onderzochte zbo’s tot vijf soorten activiteiten. In de eerste plaats tot het formuleren van expliciete *doelen* op het gebied van externe communicatie. In de meest recente jaarplannen of meerjarenplannen die via hun website in augustus 2008 beschikbaar waren, staan in negen van de tien gevallen doelstellingen geformuleerd ten aanzien van externe communicatie. Soms zijn dat hele concrete doelen, zoals het herzien van de website, huisstijl of het relatiemagazine. Zeven van de tien zbo’s hebben in de afgelopen vier jaar inderdaad de vormgeving van hun website geheel herzien. Soms zijn de doelen meer abstract. Zbo’s spreken dan bijvoorbeeld over het invoeren van een merkbeleid of branding, naar analogie met het bedrijfsleven (zie ook Strijp & De Witte 2003). Ook wordt gesproken over doelen op het gebied van ‘imagovorming’, ‘public affairs’, ‘strategische externe communicatie’ of ‘marketing’. Dit zijn allemaal termen die suggereren dat zbo’s actief werk maken van hun beeldvorming.

In de tweede plaats vertalen zbo’s hun algemene ambitie naar een *centralisatie* van de communicatiefunctie binnen de organisatie. Bij alle tien onderzochte (grote) zbo’s is de communicatie belegd bij een organisatieonderdeel dat direct onder het bestuur valt. In zes gevallen betreft het een afdeling ‘(corporate) communicatie’, in twee gevallen behoort het tot het aandachtsgebied van de concernstaf en in twee andere gevallen is het de facto de verantwoordelijkheid van de secretaris van de raad van bestuur. Door de externe communicatie direct onder de top van de organisatie te plaatsen geven zbo’s er duidelijk prioriteit aan.

Een voorname taak van communicatie-afdelingen is het uitbrengen van nieuwsberichten. De tien onderzochte zbo’s deden dat in 2007 – volgens het archief op

hun website – gemiddeld 40,9 keer per jaar. Daarbij zijn er grote verschillen tussen zbo's. Sommige zbo's brengen ruim anderhalf persbericht per week uit (CBS, UWV en CWI) maar er zijn ook zbo's die er minder dan één per maand publiceren (IB-Groep en Pensioen- en Uitkeringsraad). Opnieuw komt dit beeld overeen met wat eerder in het Verenigd Koninkrijk werd gevonden. Daar geeft 62% van de organisaties minstens maandelijks een persbericht uit – dat is wat lager dan in Nederland – en geeft 42% minstens wekelijks een persbericht uit – dat is weer net iets hoger dan in Nederland (zie Deacon & Monk, 2001b: 32). Tabel 5 geeft een overzicht van aantallen pers- of nieuwsberichten per zbo.

**Tabel 5. Aantal persberichten door zbo's**

<b>Zbo</b>	<b>Persberichten 2007</b>
Centraal Bureau voor de Statistiek	92
UWV	71
CWI	70
Nederlands-Vlaams Accreditatie Orgaan	52
Staatsbosbeheer	41
Kadaster	33
Luchtverkeersleiding Nederland	18
RDW	18
Pensioen- en Uitkeringsraad	9
IB-Groep	5
<b>Gemiddelde</b>	<b>40,9</b>

Naast het uitbrengen van persberichten benutten zbo's ten vierde ook allerlei andere kanalen om hun beeldvorming te dienen. Zij proberen daardoor ook de 'framing' van vraagstukken te beïnvloeden. Zo publiceerde de voorzitter van het Nederlands Vlaams Accreditatie Orgaan zijn visie op de ontwikkeling van het accreditatiestelsel voor het hoger onderwijs bijvoorbeeld in de krant en belegt het CWI zelf een persconferentie als er nieuwe arbeidsmarktcijfers zijn teneinde de interpretatie van die cijfers in de media te

sturen. Daarnaast organiseren de meeste zbo's bijeenkomsten waar zij stakeholders ontmoeten en aldus aan beeldvorming werken. Tot slot zijn er contacten met departementen en met politieke partijen. Respondenten waren er duidelijk over dat dergelijke contacten voorkomen; één sprak er bijvoorbeeld over verantwoordelijk te zijn "voor de politieke markt". De omvang en de vorm van deze contacten zijn momenteel echter niet duidelijk bekend.

In de vijfde plaats participeren zbo's in diverse samenwerkingsverbanden. Die samenwerkingsverbanden hebben altijd een inhoudelijke kern, maar daarnaast lijkt het een subdoel te zijn om belanghebbenden (burgers, politici, opdrachtgevers) te laten zien dat men 'goed' bezig is. Wie in oktober 2008 op de website van de IB-Groep kijkt ziet bijvoorbeeld twaalf van dergelijke samenwerkingsverbanden worden opgesomd zoals:

- Rijksbrede Benchmark Groep ([www.rbb-groep.nl](http://www.rbb-groep.nl))
- Manifestgroep Innovatie in uitvoering ([www.DigiD.nl](http://www.DigiD.nl))
- Handvestgroep Publiek Verantwoorden ([www.publiekverantwoorden.nl](http://www.publiekverantwoorden.nl))
- Kenniscentrum Publiek-Private Samenwerking ([pps.minfin.nl](http://pps.minfin.nl))
- Kanalen in Balans ([www.kanaleninbalans.nl](http://www.kanaleninbalans.nl))

Het feit dat dergelijke samenwerkingsverbanden eigen websites hebben, persberichten uitbrengen en dat participanten er openlijk voor uitkomen dat ze eraan deelnemen, suggereert dat deelname van invloed is op de beeldvorming over (individuele) zbo's. Door je te verenigen als groep wordt je ook als groep aangesproken, zo stellen betrokkenen, en dat heeft voordelen. Door als een groep op te treden kunnen zelfstandige bestuursorganen soms 'samen optrekken' of 'een vuist maken'. Het lidmaatschap van een dergelijk verband karakteriseren betrokkenen soms als een 'keurmerk' of als een bewijs voor het feit dat de organisatie 'meegaat in de vaart der

volkeren'. De reputatie van de organisatie en uitstraling in de media is daarbij expliciet in het geding. Een betrokkene stelt bijvoorbeeld na afloop van een visitatie, die voortkomt uit het handvest publieke verantwoording: 'Mij staat bij dat we wat teleurgesteld waren over de reacties in de pers. Ik meen dat er maar twee vragen binnen zijn gekomen bij de Directeur Communicatie' (Schillemans, 2007: 235).

## **7 Discussie en conclusies**

In het voorgaande hebben we laten zien welke beelden er over zbo's bestaan in het politieke debat, in mediaberichtgeving en bij burgers. Ook hebben we een schets gegeven van de externe communicatieactiviteiten waarmee grote zbo's hun beeldvorming positief trachten te beïnvloeden. Dit eerste empirische overzicht laat zien dat er weinig publiciteit over zbo's is (behoudens enkele individuele gevallen) maar dát de publiciteit die er wel is overwegend negatief is. Zbo's voeren daarom steeds vaker een actieve externe communicatiestrategie. Daar komt bij dat de rol van de media in de publieke sector is gegroeid. Er is sprake van een 'politiek-publicitair complex' (Van Vree et al., 2003), die tot 'medialogica zou' leiden (Van Beek et al., 2006; Brants en Van Praag, 2005) en zelfs tot een 'dramademocratie' (Elchardus 2002).

De 'strijd' om de beeldvorming over zbo's is vanuit theoretisch oogpunt te begrijpen als een vorm van 'bonding' tussen principaal en agent. Vanuit de agent is positieve beeldvorming noodzakelijk om te bewijzen dat hij goed gebruik maakt van de verkregen autonomie. Dit is nodig om ook in de toekomst te worden voorzien van (nieuwe) taken. Externe communicatie draagt eraan bij dat zbo's 'reputational uniqueness' vestigen. Dit kan bijdragen aan een imago van hoge professionaliteit hetgeen het vertrouwen van principalen en de autonomie van agenten vergroot (McLaughlin & Osborne, 2003; Shapiro, 2005). Het past ook in de beoogde cultuurverandering en onthechting na

verzelfstandiging (Van Thiel, 2008; Hakvoort en Veenswijk 1997) dat er wordt gewerkt aan een imago maar ook aan de relatie met de opdrachtgever, en het winnen van nieuwe opdrachtgevers. Deze ontwikkelingen tezamen maken het belangrijk om te boek te staan als een goede en betrouwbare agent, zowel voor een moederdepartement als voor nieuwe opdrachtgevers, en natuurlijk voor klanten. Omgekeerd geldt dat reputatie ook een incentive of een informele straf kan zijn, waarmee ministers als principalen hun agenten kunnen 'belonen' voor de wijze waarop zij invulling geven aan de aan hen gedelegeerde taken (Van Slyke, 2007: 174-6).

De investeringen in bonding via reputaties zijn binnen zbo's institutioneel verankerd. Zo hebben eigen communicatieafdelingen, hetgeen ze onafhankelijker maakt van departementale voorlichters, en waardoor ze zelfstandiger en actiever de openbaarheid kunnen zoeken. Bovendien lijken zbo-bestuurders in media-berichten sneller met naam en toenaam te worden genoemd, waardoor ze ook nadrukkelijk probleemeigenaar worden. Zij zijn als 'bestuurders', anders dan directeuren van agentschappen en andere departementale uitvoeringsorganisaties, niet geheel ondergeschikt aan de minister en kunnen dus in principe vrijer spreken in de openbaarheid. Bovendien zullen journalisten hen wellicht ook sneller bevragen over kwesties. Vergelijk bijvoorbeeld de UWV-affaire uit 2004 met de problemen rond de Belastingdienst in 2008. In het eerste geval werd UWV-bestuurder Joustra veelvuldig genoemd in de berichtgeving, in het tweede geval stond niet de directeur-generaal van de belastingdienst maar staatssecretaris De Jager centraal in de berichtgeving.

Ons onderzoek wijst op een aantal verbanden tussen de publiciteitsactiviteiten van zbo's en de beeldvorming en berichtgeving over zbo's. Het suggereert een verband tussen de opdracht en autonomie van zbo's en de hoeveelheid en toon van berichtgeving, die nader moet worden onderzocht. Het is nodig om preciezer te kijken naar de

beeldvorming over specifieke zbo's en hun externe communicatiestrategie, mede omdat voor dit verkennende artikel gebruik is gemaakt van een beperkt onderzoek. Het onderzoek naar beeldvorming in de media concentreerde zich bijvoorbeeld op berichten die expliciet over 'zbo' of 'zelfstandig bestuursorgaan' gingen, terwijl met ruimere zoekcategorieën zeker meer artikelen zouden zijn gevonden (vgl. Deacon & Monk, 2001a). En de analyse van de communicatieactiviteiten van zbo's beperkte zich tot een beperkte steekproef en tot voornamelijk openbaar toegankelijke bronnen. Daarmee kan dit onderzoek dus alleen een eerste impressie geven van de beeldvorming over en door zbo's.

Het belang van vervolgonderzoek blijkt onder meer uit het openingscitaat, dat aangaf hoe de beeldvorming van belang is voor beleidskeuzen ten aanzien van zbo's. Tot besluit volgt een vergelijkbaar citaat, waarin een geïnterviewde Haagse topambtenaar over het kritische rapport-Kohnstamm stelt dat de aanbeveling om vrijwel alle zbo's af te schaffen geheel en al voortkwam uit de beeldvorming over zbo's in de nasleep van de UWV-affaire. De respondent stelde: 'Het ging eigenlijk allemaal over die club van Joustra, het UWV. Dat was eigenlijk de steen des aanstoots.' (Schillemans, 2007: 129). Als ingrijpende politiek-bestuurlijke voorstellen rond zbo's dus worden geïnformeerd door specifieke en selectieve beeldvorming, dan is het zaak om de wederzijdse beïnvloeding van de beeldvorming door burgers, politici, media en zbo's nader te bezien.

## Referenties

- 'Aanwijzingen voor de regelgeving met aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen', *Staatscourant*, 177, 13 september 1996, p. 16 – 21.
- Algemene Rekenkamer, *Verslag 1994. Deel 3: Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid*, Tweede Kamer, 1994-1995, 24 130, nr. 3., 1995.



- Beek, K. van, R. Rouw & T. Schillemans, *Medialogica: oorzaken, gevolgen en remedies*, in *Tijdschrift Communicatiewetenschap*, 2006, 34, 2, p. 133 – 143.
- Boxum, J., J. de Ridder en M. Scheltema, *Zelfstandige bestuursorganen in soorten. Verslag van een onderzoek naar de praktijk van zelfstandige bestuursorganen*, Deventer, 1989.
- Braun, D. & F. Gilardi, (red.), *Delegation in contemporary democracies*, London etc., Routledge, 2006.
- Commissie-Gerritse, *Zbo's binnen kaders. Rapportage op hoofdlijnen van het Begeleidingsteam Kaderwet zbo's*, Den Haag, 2007.
- Commissie-Kohnstamm, *De herkenbare staat. Investeren in één overheid. Eindrapport werkgroep verzelfstandigde organisaties op rijksniveau*, Den Haag, 2004.
- Commissie-Scheltema, *Steekhoudend ministerschap. Betekenis en toepassing van de ministeriële verantwoordelijkheid*, Tweede Kamer, 1992-1993, 21 427, nrs. 40 en 41, 1993.
- Commissie-Sint, *Verantwoord verzelfstandigen*, Tweede Kamer, 1994-1995, 21 042, nr. 15.
- Deacon, D. & W. Monk, "New managerialism" in the news: media coverage of quangos in Britain, in *Journal of Public Affairs*, 2001a, 1, 2, p.153-166.
- Deacon, D. & W. Monk, Quangos and the "communications dependent society": part of the process or exceptions to the rule?, in *European Journal of Communication*, 2001b, 16, 1, p. 25-50.
- Elchardus, M, *De dramademocratie*, Tiel, 2002.
- Gent, A.E. van & E. van Ravestein, *Onbekend maakt onbemind? In hoeverre is de bekendheid van zelfstandige bestuursorganen bij burgers van invloed op de omgang tussen deze partijen?* Eindwerkstuk Opleiding Bestuurskunde, 2007.
- Jensen, M, A theory of the form: governance, residual claims and organizational forms, in *Journal of Financial Economics*, 1974, 4, p. 305-360.

- Hakvoort J. & M. Veenswijk, Parels of paria's van het openbaar bestuur? Zakelijkheid en zendingsdrang als nieuwe zingeving voor ZBOs, in *Bestuurskunde*, 2004, 3, p. 119-127.
- 'Herstel van het primaat van de politiek', Tweede Kamer, 1994-1995, 24 130, nr. 5.
- 'Regeringsstandpunt Functioneel bestuur, waarom en hoe?', Tweede Kamer, 1990-1991, 21 042, nr. 4.
- 'Kabinetstandpunt over het rapport "Een herkenbare staat: investeren in de overheid"', Den Haag, 2005.
- 'Kaderwet zbo's', Staatsblad 2006, nr. 587.
- Kleinnijenhuis, J., Het publiek volgt media die de politiek volgen, in Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Medialogica*, Den Haag, 2003, p. 151-212.
- Majone, G., Two logics of delegation: agency and fiduciary relations in EU governance, in: *European Union Politics*, 2001, 2(1), p. 103-122.
- McLaughlin K. & S. Osborne, Modelling the Challenge of Changing Institutional Relationships Between Government and the Voluntary Sector in the UK, in *Asian Journal of Public Administration*, 2003, 1, p. 5-30.
- Miller, G.J., The political evolution of principal-agency models, in: *Annual Review of Political Science*, 2005, 8, p. 203-225
- Ministerie van Financiën, *Nieuwsbericht: hoeveel mensen werken er bij zbo's?*, Den Haag, 14 december 2006
- Moe, T.M. (1995). The politics of structural choice: Toward a theory of public bureaucracy, in: Oliver Williamson (ed.), *Organization Theory. From Chester Bernard to the Present and Beyond*, New York, Oxford University Press, p. 116-153
- 'Rapportage Doorlichting Zelfstandige Bestuursorganen', Den Haag, 1997.
- Schillemans, T., *Verantwoording in de schaduw van macht. Horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties*, Den Haag, 2007.
- Shapiro, S., Agency Theory, in *Annual Review of Sociology*, 2005, 1, p. 263-284.

- Strijp, P. & V. de Witte, *Public branding: over zin en onzin van merkenbeleid bij de overheid*, Deventer, 2003.
- Thiel, S. van, Kaderwet zelfstandige bestuursorganen: uniformiteit of verscheidenheid?, in *Bestuurswetenschappen*, 2001, 55, 2, p. 189-193.
- Thiel, S. van, *The empty nest syndrome: Dutch ministries after the separation of policy and administration*. Paper presented at IRSPM 12, 26-28 March 2008, Brisbane Australia.
- Thiel, S. van & A. van Buuren, Ontwikkelingen van het aantal zelfstandige bestuursorganen tussen 1993 en 2000. Zijn ZBOs uit de mode?, in *Bestuurswetenschappen*, 2001, 55, 5, p. 386-404.
- Thiel, S. van & K. Yesilkagit, *Respondentenrapport COBRA enquête*, Rotterdam / Utrecht, 2006.
- Van Slyke, D., Agents or Stewards: Using Theory to Understand the Government-Nonprofit Social Service Contracting Relationship, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2007, 2, p.157-187.
- Vree, F. van, C. Vos, H. Wijfjes & J. Bardoel, Het ontstaan van een politiek-publicitair complex 1960 – 2002, in Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Medialogica*, Den Haag, 2003, p. 71-98.
- Zijlstra, S., *Zelfstandige bestuursorganen in een democratische rechtsstaat. Een onderzoek naar democratisch-rechtsstatelijke en positiefrechtelijke aspecten van het gebruik van zelfstandige bestuursorganen, meer in het bijzonder op gemeentelijk niveau*, Den Haag, 1997.

## **Samenvatting**

De beelden bij burgers, politici en de media over zelfstandige bestuursorganen zijn overwegend negatief. Een enquête laat zien dat burgers zbo's niet als staatsrechtelijke figuur kennen, al komen ze veel in contact met de organisaties zelf. Een inhoudsanalyse van het politieke debat laat zien dat het juridisch-normatief van toon is en getuigt van zbo-chagrijn. Krantenberichten over zbo's zijn overwegend negatief van toon, al komen er steeds vaker ook genuanceerde berichten voor. Zbo's proberen deze beeldvorming te beïnvloeden door het ontwikkelen van actieve communicatiestrategieën, zoals het oprichten van communicatie-afdelingen en het uitgeven van persberichten. Zbo's werken aan hun beeldvorming, omdat deze mede de besluitvorming over zbo's kan beïnvloeden.

## **Abstract**

The image of Dutch quangos among citizens, politicians and in the media is generally a negative one. Based on questionnaire data, we found that citizens do not know what quangos are, even though they have frequent contacts with individual organizations. A content analysis of the policy debate showed a strong focus on normative and legal details, together with anti-quango sentiments. Newspaper messages are also generally negative but recently there has been a slight increase in the number of more positive articles. Quangos try to influence their image by developing communication strategies, such as corporate communication officers and press releases. They do so, because their image co-determines political decisions about quangos.

## Noten

<sup>1</sup>

### Auteurs:

dr. T. (Thomas) Schillemans is universitair docent aan de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap van de Universiteit Utrecht. Correspondentie:

[t.schillemans@uu.nl](mailto:t.schillemans@uu.nl)

Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap  
Bijlhouwerstraat 6  
3511 ZC Utrecht

dr. Sandra van Thiel is universitair hoofddocent Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Correspondentie: [vanthiel@fsw.eur.nl](mailto:vanthiel@fsw.eur.nl)

Erasmus University Rotterdam  
Public Administration  
Room: M8-42  
P.O. Box 1738  
3000 DR Rotterdam

<sup>2</sup> De auteurs willen Rosemarijn Smeets, Aswin van Gent en Elianne van Ravestein bedanken voor hun inzet bij het verzamelen van een deel van de onderzoeksgegevens die hier worden gepresenteerd.

<sup>3</sup> Juridisch gesproken zijn zbo's organen en niet altijd ook organisaties. Zo zijn er bijvoorbeeld ook commissies, raden en colleges waarin bestuurders tegen een onkostenvergoeding zitting hebben. Hun werk wordt ondersteund door een administratieve organisatie die een andere juridische status kan hebben dan het zbo. Zie voor de discussie over de 'juiste' telling van zbo's Schillemans, 2007: 34-7.

<sup>4</sup> Agentschappen zijn een vorm van interne verzelfstandiging. Agentschappen hebben geen eigen rechtspersoonlijkheid en de werknemers zijn ambtenaren, maar agentschappen mogen wel een afgezonderd beheer voeren in de vorm van een baten-lastenstelsel. Voor meer informatie zie [www.minfin.nl](http://www.minfin.nl).

<sup>5</sup> Zie voor een korte beschrijving van die affaire Schillemans, 2007: 165.

<sup>6</sup> Helaas is de steekproef niet helemaal representatief; ongeveer tweederde is vrouw (63,6%), relatief jong (tussen 18 en 28, gemiddeld 29,4 jaar, range 18-77) en hoger opgeleid (27,6% hbo en 44,3% universiteit).